ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI E LE RICERCHE PARLAMENTARI

QUADERNO n. 15

Seminario 2004

G. GIAPPICHELLI EDITORE – TORINO

2005

I
CITTADINI EXTRACOMUNITARI, VOTO AMMINISTRATIVO E COSTITUZIONE *INCLUSIVA*

ERNESTO BETTINELLI *

1. Il tema del riconoscimento (*e delle sue forme*) del diritto di voto amministrativo ai cittadini extracomunitari residenti stabilmente in Italia può essere affrontato, come spesso accade, con stati d'animo assai differenti che, inevitabilmente, condizionano anche i costituzionalisti e la loro pretesa di fedeltà *esclusiva* al "rigore del metodo giuridico" di fronte ai testi normativi, tanto più se fondamentali. Ma le pietre del diritto si possono variamente leggere e sistemare anche a seconda della *curiosità* e *generosità* con cui ci si avvicina ai fenomeni sociali.

La curiosità, in particolare, invita a considerare come nel mondo e nel tempo è stato affrontato e risolto il problema in esame. Limitiamoci all'Europa.

L'idea che una stabile e attiva appartenenza a una comunità territoriale comportasse quasi naturalmente la condivisione dei diritti di partecipazione politica fu recepita nella "chiusa Svizzera", già nel 1849, dal Cantone di Neuchâtel che concesse il voto agli stranieri (maschi) ivi domiciliati per l'elezione degli organi di governo locale e per l'assunzione di decisioni amministrative dirette. Lo stesso Cantone riconosce dal 2000 ai residenti stranieri anche il diritto (esercitato per la prima volta il 19 ottobre 2003) di partecipare alle elezioni del Consiglio degli Stati[1].

Nel secolo scorso si affermò largamente la tendenza ad accordare il diritto di voto (non solo amministrativo) sulla base di criteri di *affinità geo-politica*. In tal

---

* Professore di Diritto costituzionale presso l'Università di Pavia.

[1] Al pari del Jura. Il voto (solo) amministrativo agli immigrati residenti è variamente riconosciuto anche nei Cantoni: Grigioni, Appenzello esterno, Vaud. Sulla più recente evoluzione della situazione in Svizzera si veda: *www.swissinfo.org/sit/swissinfo.html?siteSect=305&sid=4690196.*

senso dal 1949[2] i cittadini provenienti da uno dei 54 paesi del Commonwealth e dall'Irlanda sono ammessi anche all'elettorato attivo della Camera dei Comuni dopo un periodo di permanenza nel Regno Unito fissato discrezionalmente, caso per caso, dalle Corti che accertano lo stato di effettiva integrazione delle persone che richiedono di poter fruire di una tale concessione. Così pure in Spagna agli stranieri residenti, cittadini di stati già colonie spagnole, è consentito di votare alle elezioni amministrative[3]. Per lo stesso tipo di competizioni in Portogallo sono favoriti gli immigrati di madrelingua che, dopo solo due anni di stabile residenza, sono iscritti nelle liste elettorali[4]; e in Islanda un trattamento simile era riservato agli stranieri residenti dell'area scandinava, prima dell'estensione dei diritti elettorali anche agli altri immigrati residenti nel paese da almeno 5 anni[5].

Da tempo, e più in generale, in molti paesi europei è stato ritenuto comunque sufficiente il criterio del "regolare stabilimento". Gli immigrati possono partecipare alle elezioni locali dopo solo 6 mesi di residenza in Irlanda (dal 1963)[6]; dopo tre anni in Svezia (dal 1975 e anche per i referendum)[7]. Si sono via via uniformati a tale esempio la Danimarca nel 1981, l'Olanda nel 1983[8], la Norvegia nel 1993, la Finlandia nel 1995[9] e il Lussemburgo nel 2003[10].

Recentissima (è del 2004) la disciplina approvata in Belgio che prevede il ri-

---

[2] Tale disciplina è stata aggiornata nel 2000 con il *Representation of the People Act.*

[3] Nello stesso ordinamento è previsto (dall'art. 13 della Costituzione, attuato dalla legge organica n. 7 del 1985: art. 176) anche il criterio della reciprocità: sulla base di specifici accordi internazionali (ne è stato stipulato uno con la Norvegia) sono infatti ammessi al voto gli stranieri i cui Paesi di origine lo riconoscono agli spagnoli ivi espatriati.

[4] Per gli stranieri appartenenti ad altre nazionalità anche in Portagallo vale il principio di reciprocità (sancito dall'art. 15, comma 4, della Costituzione e attuato dalla legge organica 14 agosto 2001, n. 1: art. 2). In tale ipotesi è richiesta una stabilità residenziale di almeno tre anni.

[5] Secondo quanto previsto dalla legge n. 27 del 2002.

[6] Si veda ora l'*Electoral Act* del 1992 (art. 10).

[7] In questo Paese gli stranieri sono ammessi a votare anche per le elezioni di Contea (legge elettorale del 1997: artt. 3 e 7).

[8] Attraverso la modifica dell'art. 130 della Costituzione, come attuato dalla legge elettorale del 1989.

[9] In adesione all'art. 14 della Costituzione. In questo Paese gli stranieri, in quanto eleggibili nei consigli comunali possono diventare membri anche delle assemblee regionali (legge sul governo locale n 365 del 1995: artt. 36 e 86/a).

[10] L'art. 9 della Costituzione di questo Stato venne emendato nel 1994 al fine di consentire al legislatore ordinario di riconoscere l'esercizio dei diritti elettorali anche ai cittadini stranieri residenti. La recente legge elettorale del 2003 ammette all'elettorato attivo (ma non passivo) per le competizioni comunali gli extracomunitari residenti in Lussemburgo da almeno 5 anni.

conoscimento del diritto di voto amministrativo agli stranieri dopo cinque anni di residenza e subordinatamente a una dichiarazione di adesione ai principi della democrazia[11].

2. In Italia, come al solito, sembra prevalere l'abitudine dello *stop and go.* Le difficoltà che si frappongono a una celere e *ragionevole* soluzione della questione sono rappresentate dalle parole dell'art. 48 della Costituzione, per il quale: "sono elettori tutti i cittadini… che hanno raggiunto la maggiore età". La disposizione viene da molti letta, con il conforto di categorie tradizionali (secondo cui l'esercizio dei diritti sarebbe connotato esclusivo dello *status civitatis*), in questi termini assoluti: "Sono titolari del diritto di voto per l'elezione degli organi rappresentativi *di qualsiasi livello* e per i referendum nazionali o locali soltanto le persone maggiorenni con cittadinanza italiana". Cosicché un tale limite per essere legittimamente rimosso o temperato necessiterebbe di un procedimento di revisione costituzionale[12].

È sollecitato a conclusioni meno perentorie ed avare chi, invece, ritiene che le singole proposizioni normative anche di rango superprimario siano dotate di una vitalità intrinseca generata dal "corpo" complessivo in cui si trovano inserite e dalle riflessioni continue che esso impone all'intera comunità e non solo ai giuristi, in rapporto al mutare del mondo e delle nuove esigenze della convivenza[13].

---

[11] La riforma è stata introdotta il 20 febbraio 2004 (cfr. BRIVIO, *Belgio, Voto agli extracomunitari*, in *Il Sole-24 Ore*, 21 febbraio 2004) con legge ordinaria, in quanto la materia era stata *decostituzionalizzata* nel 1998. Più puntualmente la nuova legge prescrive che i cittadini extracomunitari, regolarmente residenti in Belgio da almeno cinque anni, su loro richiesta al comune competente, siano ammessi al voto amministrativo, previa dichiarazione di *rispettare la Costituzione e le leggi del Paese, nonché la Convenzione dei diritti dell'uomo.*

Per una panoramica più esaustiva di legislazione comparata nella materia (anche con riguardo ai nuovi paesi membri dell'Unione Europea che -come l'Estonia, la Lituania, la Repubblica Ceca, la Slovenia, l'Ungheria- ammettono, sia pure in diversa forma e misura, i cittadini extracomunitari all'esercizio del voto amministrativo) cfr. il *dossier* n. 534 del Servizio Studi della Camera dei Deputati, *Riconoscimento del diritto di voto ai cittadini stranieri,* 19 gennaio 2004.

[12] In tal senso si vedano le "geometriche" ricostruzioni fondate, per lo più, su mere definizioni di GIUPPONI, *Il diritto di voto agli stranieri, tra "cittadinanza" e autonomie territoriali* (25 ottobre 2003) e FROSINI, *Gli stranieri tra diritto di voto e cittadinanza* (17 maggio 2004), ai quali replica con argomenti convincenti CUNIBERTI, *Alcune osservazioni su stranieri, voto e cittadinanza* (18 giugno 2004). I contributi citati si possono leggere in: *www.forumcostituzionale.it/contributi/voto-stranieri.htm.*

[13] Cfr. CUNIBERTI, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella Costituzione italiana,* Padova, 1997, p. 430 ss.; GROSSO, *Straniero (status costituzionale dello),* voce del *Dig. Disc. Pubbl.*, XV, Torino, 1998, pp. 175 ss.; LUCIANI, *Il diritto di voto agli immigrati: pro-*

Insomma, si tratta ancora una volta di verificare i possibili significati che si possono desumere da una esegesi storica e sistematica della nostra Carta, cercando di comprenderne il discorso *di fondo* e i *valori di integrazione* che ne sono all'origine.

In questa prospettiva l'art. 48 può rivelare una dimensione tutt'altro che preclusiva nel momento in cui segna l'approdo al *suffragio universale* con la messa al bando delle *irragionevoli* discriminazioni dei precedenti ordinamenti fascista-totalitario e liberale-incompiuto. Dunque, nel precetto costituzionale, pur analizzato isolatamente, si può rinvenire un'*anima inclusiva.* La quale risalta con evidenza ancora maggiore alla luce degli articoli 2 e 11 della Costituzione che, da sempre, costituiscono un prezioso ed inesauribile serbatoio di virtuose risorse interpretative e di sviluppo del nostro ordinamento.

L'adesione pregiudiziale ai diritti inviolabili dell'uomo evocati dall'art. 2 della Costituzione si è precisata e consolidata in una progressione notevole di dichiarazioni e convenzioni internazionali condivise dall'Italia, le quali, viste nel loro insieme, tendono ad equiparare con *ragionevolezza* – e nel rispetto di altrettanto *ragionevoli* interessi nazionali – le posizioni dei cittadini e quelle dei non cittadini che *convivono* nello stato di fronte ai diritti fondamentali. La dottrina – sia pure con impostazioni diversificate – ha valutato questo inarrestabile processo del tutto compatibile con il nostro sistema costituzionale e con gli obiettivi di giustizia "globale" indicati senza incertezze dall'art. 11, che completa e proietta gli assunti dell'art. 2 verso sbocchi *intuiti* ma non esplicitamente previsti[14].

Che (e come) questa potente coppia di enunciati abbia fruttificato nel nostro ordinamento *aprendolo* e *adeguandolo* progressivamente alle regole dell'integrazione internazionale è vicenda talmente nota e studiata da non richiedere alcuna ulteriore sottolineatura sotto il profilo teorico generale. La revisione costituzionale che nel 2001 ha esplicitamente inserito nell'art 117, comma 1, il dovere-limite per il legislatore di *rispettare* i "vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli *obblighi internazionali*" rappresenta la *razionalizzazione* e l'ulteriore

fili costituzionali, in *Partecipazione e rappresentanza politica degli immigrati* (Atti del convegno organizzato il 21 giugno 1999 dal Dipartimento Affari Sociali - Presidenza del Consiglio dei Ministri), Roma 1999, p. 33 ss.; CORSI, "*Lo Stato e lo straniero*", Padova, 2001, p. 298 ss.; PACE, *Problematica delle libertà costituzionali,* Padova, 2003, pp. 319 ss.

[14] La letteratura sul tema è davvero imponente. Tra le opere più significative e recenti merita segnalare: CECI, *I diritti umani nell'era della globalizzazione*, Roma, 2000; FERRAJOLI, *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, Bari-Roma 2001; CERRONE, *La cittadinanza e i diritti*, in NANIA e RIDOLA (a cura di), *I diritti costituzionali*, vol. I, Torino, 2001, pp. 209 ss.; FACCHI, *I diritti nell'Europa multiculturale*, Bari, 2001; SERINO (a cura di), *Diritti umani e pregiudizio: riflessioni e strumenti per la società multietnica*, Milano, 2002; ADINOLFI (a cura di), *Diritti umani, realtà e utopia,* Roma, 2004.

rafforzamento di un processo non più reversibile[15]. È comunque utile ricordare che il perseguimento della "giustizia tra le Nazioni" (che non può non significare miglioramento delle condizioni *anche giuridiche* delle persone che si trovino al di fuori del loro Paese d'origine), sancito dall'art. 11, è stato la fonte (unanimemente riconosciuta in dottrina e nella giurisprudenza costituzionale) che ha autorizzato l'Italia *anche e soprattutto mediante procedure ordinarie* a cedere quote *progressive* della propria sovranità a *ordinamenti* sopranazionali, come l'Unione Europea.

3. Proprio grazie alla copertura di una simile interpretazione evolutiva, il *legislatore ordinario* ha potuto, in attuazione della direttiva CE n. 94/80[16], estendere il diritto di voto amministrativo locale ai cittadini europei, *non italiani*, residenti nel nostro Paese.

Assecondando tale processo e adottando il parametro di ragionevolezza, la Corte Costituzionale, da parte sua, ha statuito l'equiparazione tra cittadini e non cittadini in quanto *persone* nella titolarità di situazioni attive e passive (diritti e doveri), individuali e collettive, ritenute *essenziali* ai fini di una civile, dignitosa e *non ingiustamente discriminatoria* convivenza (tra le tante, si vedano – a partire dalla sentenza n. 120 del 1967 – le successive pronunce nn. 62 del 1994, 172 del 1999 e 509 del 2000[17]…).

---

[15] FERRARI G.F. e PARODI segnalano efficacemente come la nuova disposizione costituzionale rappresenti l'evoluzione "verso un multi-tier constitutionalism sempre più integrato" (*Stato e regioni di fronte al diritto comunitario e internazionale*, in *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo* (a cura degli stessi autori), Padova, 2003, p. 440.

[16] Recepita dal D.lgs. 1996 n. 197, successivamente inserita nell'art. 40 della "Carta dei Diritti" e ora sistemata nel Trattato costituzionale europeo, che prevede per i cittadini dell'Unione "il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo e alle elezioni comunali nello Stato membro in cui risiedono, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato" (art. I-10, par. 2, lett. b); ribadito con riferimento alla formazione del Parlamento europeo all'art. II-99, par. 1 e all'art. II-100 con riferimento alle elezioni municipali; infine, per entrambe le ipotesi, l'art. III-126 preannuncia "una legge o legge quadro europea del Consiglio" per stabilire "le modalità di esercizio" di tali diritti. In ordine a siffatta disciplina si precisa: "Il Consiglio delibera all'unanimità previa consultazione del Parlamento europeo. Tali modalità possono comportare disposizioni derogatorie ove problemi specifici di uno Stato membro lo giustifichino").

[17] In particolare nella sentenza "madre" n. 120 del 1967, laddove viene statuito "che il principio di eguaglianza vale pure per lo straniero quando trattisi di rispettare… diritti fondamentali"; e nella sentenza n. 172 del 1999, nella quale la Corte riconosce l'esistenza di una "comunità di diritti e di doveri, più ampia e comprensiva di quella fondata sul *criterio della cittadinanza in senso stretto*". Tale comunità – precisano i giudici costituzionali – "accoglie e accomuna tutti coloro che, quasi *come in una seconda cittadinanza*, ricevono diritti e restituisco-

In un simile contesto il riferimento dell'art. 48 al requisito formale della cittadinanza non ha rappresentato un ostacolo insormontabile per l'attribuzione pur parziale dei diritti elettorali agli "stranieri-immigrati" comunitari ad opera di fonti di valore primario.

Questo precedente induce a domandarsi se esistono davvero *buone ragioni* per procedere ora in modo diverso (ricorrendo alla doppia lettura ed agli ulteriori gravami imposti dall'art. 138 della Costituzione) per riconoscere anche ai residenti *extracomunitari*, stabili e maggiorenni, l'elettorato attivo e passivo per le *sole* elezioni degli organi di rappresentanza e di governo degli enti locali.

Le incertezze che ancora oggi pesano emergono nel D.P.R. 30 marzo 2001 concernente l'"approvazione del documento programmatico, per il triennio 2001-2003, relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato"[18]. In tale atto si legge testualmente che "il Governo si impegna affinché l'iter legislativo del *disegno di legge costituzionale A.C. 4167*[19], recante "Disposizioni integrative dell'art. 48 della Costituzione", che consente il diritto

no doveri, secondo quanto risulta dall'art. 2 della Costituzione là dove, parlando di diritti inviolabili dell'uomo e richiedendo l'adempimento dei corrispettivi doveri di solidarietà, prescinde del tutto, per l'appunto, dal legame stretto di cittadinanza". Sulla felice continuità della giurisprudenza costituzionale rivolta a una progressiva equiparazione tra *cittadini formali* e *cittadini di fatto*, ai fini dell'esercizio dei diritti fondamentali valgano le considerazioni di LUCIANI, *op. cit.* (*passim*).

[18] Elaborato a norma dell'art. 3 della legge 6 marzo 1998, n. 40 (ora art. 3 del T.U. n.286/1998, come successivamente e profondamente modificato dalla c.d. legge "Bossi-Fini: l. 30 luglio 2002, n.189).

[19] Presentato il 27 settembre dal Governo (XIII legislatura). Originariamente l'estensione del diritto di voto amministrativo agli stranieri extracomunitari era prevista nel d.d.l. (A.C. n. 3240) sulla disciplina dell'immigrazione e sulla condizione dello straniero, poi approvato ed entrato in vigore come legge n. 40 del 1998 (c.d. "legge Turco-Napolitano"). Le discordi valutazioni emerse nel dibattito parlamentare sulla legittimità costituzionale di tale riconoscimento ad opera di una fonte di rango primario indussero il Governo a stralciare prudentemente la questione, confidando che il Parlamento avrebbe poi provveduto senza problemi e speditamente alla modifica-integrazione dell'art. 48 Cost. In proposito la relazione al suddetto disegno di legge costituzionale è esplicita: "Il Governo… ha ritenuto di dover prestare doverosamente attenzione agli interrogativi sollevati da più parti sulla possibilità di operare il riconoscimento di quel diritto con legge ordinaria. Per fugare ogni dubbio sui profili di costituzionalità si è inteso, pertanto, … intervenire direttamente sulla norma dell'articolo 48 della Costituzione, integrandola con un terzo comma volto ad introdurre la cennata innovazione, ritenuta di particolare rilievo sociale e civile". Sulla vicenda si veda anche la testimonianza dell'allora ministro per gli Affari sociali, Livia Turco, nel Convegno citato nella nota 13, *Atti.* cit., p. 4.

Questo il succinto testo del d.d.l. cost. del Governo Prodi: "Allo straniero è riconosciuto, anche in esecuzione di trattati e accordi internazionali, il diritto di voto nei limiti, con i requisiti e secondo le modalità stabiliti dalla legge, con esclusione delle elezioni delle Camere e delle elezioni regionali".

di voto alle elezioni comunali e provinciali allo straniero, possa seguire il suo corso nel modo più celere e ad iniziare una riflessione critica della attuale normativa sulla cittadinanza che si ispira essenzialmente al principio dello *jus sanguinis,* un principio che premia l'ereditarietà del diritto di cittadinanza a scapito della residenza e quindi della effettiva presenza sul territorio".

Parrebbe dunque evidente l'opzione, pur non convinta e non convincente, in favore di un aggiornamento della norma costituzionale per risolvere la questione. Pertanto i disegni di legge costituzionale presentati da varie parti anche nella presente legislatura (XIV) non possono essere considerati una novità, quanto meno sotto il profilo *formale*[20].

---

[20] Si riconducono sostanzialmente al disegno di legge costituzionale "Prodi" (citato nella nota precedente), talora specificando ulteriormente – anche in maniera dettagliata – i diritti di partecipazione politica riconosciuti agli stranieri stabilmente residenti le proposte: TURCO e altri (Camera, doc. n. 1464), SODA (Camera, doc. n. 1616), PISAPIA e altri (Camera, doc. n. 2374), BULGARELLI e altri (Camera, doc. n. 2540), DILIBERTO (Camera, doc. n. 4326), FIORONI e SINISI (Camera, doc. n. 4406); GUERZONI (Senato, doc. n. 243); MALABARBA e altri (Senato, doc. n. 2540). Anche l'Assemblea regionale siciliana ha presentato alla Camera dei deputati una proposta di legge costituzionale di integrazione dell'art. 48 Cost. per consentire la partecipazione degli "immigrati regolari residenti in Italia da almeno sei anni, sulla base dei requisiti stabiliti dalla legge", all'elezione "degli organi di governo degli enti locali"; nel progetto si prevede anche, negli stessi termini, l'aggiornamento dello Statuto siciliano (all'art. 15).

Viceversa, rispetto all'obbiettivo di favorire una *dignitosa* integrazione dei cittadini extracomunitari attraverso l'esercizio dei diritti fondamentali (quale è l'esercizio, pur parziale, dei diritti elettorali), può valutarsi assolutamente *regressiva* la proposta di legge costituzionale n. 4397 presentata alla Camera dei deputati dagli onn. ANEDDA e altri, il 17 ottobre 2003. La proposta ha fatto seguito alla timida, eppure contestata, presa di posizione del Vicepresidente del Consiglio, Gianfranco Fini, in favore del riconoscimento del diritto di voto amministrativo agli immigrati nel corso della Conferenza promossa dal CNEL a Roma su: *Le politiche dell'UE per l'immigrazione, diritti fondamentali, integrazione sociale, cooperazione allo sviluppo.* (Nel suo intervento, il 6 ottobre, Fini si è limitato semplicemente a dire: "Personalmente, ritengo che i tempi per discutere, ad esempio, del diritto di voto, almeno per le amministrative, per coloro che sono sul territorio nazionale, siano maturi…", in *Atti della Conferenza* - a cura del CNEL, *Documenti*, 30 -, Roma, 2003, p. 289. Sulla vicenda, tra i tanti servizi apparsi sulla stampa quotidiana, cfr.: *Fini: diamo il diritto di voto agli immigrati,* in *Corriere della Sera*, 7 ottobre 2003).

Nel progetto Anedda si prevede che "Agli stranieri non comunitari che hanno raggiunto la maggiore età, che soggiornano stabilmente e regolarmente in Italia da almeno sei anni, che sono titolari di un permesso di soggiorno per un motivo che consente un numero indeterminato di rinnovi, che dimostrano di avere un reddito sufficiente per il sostentamento proprio e dei familiari e che non sono stati rinviati a giudizio per reati per i quali è obbligatorio o facoltativo l'arresto, è riconosciuto il diritto di voto attivo e passivo nelle elezioni amministrative in conformità alla disciplina prevista per i cittadini comunitari. L'esercizio del diritto di cui al comma 1 è riconosciuto a coloro che ne fanno richiesta e che si impegnano contestualmente a rispettare i principi fondamentali della Costituzione italiana". Una simile formulazione pare, a dir poco, *stonata* nel complessivo discorso *inclusivo* della nostra Carta, come sembra convenire anche GIUPPONI, *loc. cit.*

Eppure la diversa e più agevole via della legge ordinaria è altrettanto chiaramente indicata, e in parte già percorsa, nel D. lgs. n. 286 del 1998[21] che, all'art. 9, comma 4, dispone che la persona non cittadino europeo, titolare della "Carta di soggiorno", può "partecipare alla vita pubblica locale, *esercitando anche l'elettorato* quando previsto dall'ordinamento e in armonia con le previsioni del capitolo *C* della Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, fatta a Strasburgo il 5 febbraio 1992".

Il riferimento all'"ordinamento" (*in generale e in divenire*: senza distinguere o privilegiare le fonti che lo costituiscono) viene letto dagli interpreti in maniera non univoca.

Quanti insistono sulla necessità della revisione costituzionale per il riconoscimento del voto locale agli immigrati non europei danno alla disposizione citata un valore semplicemente programmatico e di attesa di decisioni incerte non soltanto con riguardo al *quomodo*, ma anche all'*an.*

Altri invece – come chi scrive – valutano che sarebbe *senza senso* (storico, logico e sistematico) intendere le leggi come meri orientamenti ad un legislatore futuro le cui scelte è impossibile predeterminare in qualsiasi democrazia rappresentativa. Sembra più affidabile il metodo di dare un significato alle formule normative *magis ut valeant*, per risolvere le loro apparenti incongruenze interne e, quindi, per poterne desumere la capacità e la forza in atto di regolare i casi contemplati.

In effetti, la disposizione succitata esprime, sia pur tardivamente, *manifesta* "adesione" alla Convenzione di Strasburgo del 1992, che era stata ratificata dall'Italia con la legge 8 marzo 1994, n. 203[22] solo *parzialmente*. Ma il più recente legislatore recupera nei suoi contenuti l'intero testo della Convenzione adottandola addirittura come "parametro" ineludibile ("armonia" è locuzione che non si presta ad equivoci…) per la disciplina dei diritti elettorali agli stranieri residenti, seppure non cittadini.

L'atto richiamato è assai preciso e prevede l'impegno per gli stati contraenti di concedere – in parità di condizioni con i cittadini – il *diritto di voto e di eleggibilità* alle elezioni locali ad ogni straniero "residente" legalmente ed abitualmente

---

[21] Ampiamente modificato nel 2002 con l. 30 luglio 2002, n.189: c.d. legge "Bossi-Fini". Per un esauriente e utile analisi alla complessiva legislazione sugli stranieri, cfr. NASCIMBENE (a cura di e con contributi vari), *Diritto degli stranieri*, Padova 2004.

[22] Tale legge escludeva *espressamente* dalla ratifica proprio il "Capitolo *C*" relativo ai diritti politici degli immigrati in ambito locale (art.1). Si vedano in proposito le osservazioni critiche di BONETTI, *I profili generali della normativa italiana sugli stranieri dal 1998*, in NASCIMBENE (a cura di), *op. cit.*, p. 12 ss. Nel corso della presente (XIV) legislatura sono state presentate alcune proposte indirizzate specificamente alla ratifica del sopradetto "Capitolo C", come quella del deputato MAZZONI (Camera, doc. n. 4694).

nello Stato *nei cinque anni* precedenti le elezioni (art. 6), con la facoltà per ciascuno Stato contraente di *abbreviare* (*ma non* allungare) tale periodo (art. 7)[23].

4. La resipiscenza del nostro legislatore non è né casuale, né estemporanea, giacché dal 1994 ad oggi si è verificata una notevole evoluzione di sensibilità e di prospettiva che trova diffusa conferma in variegate fonti dell'ordinamento e in rilevanti atti politici ad esso immediatamente collegati. Basti solo segnalare la forte accentuazione dei compiti di integrazione sociale affidati (soprattutto) ai comuni dal rinnovato ordinamento degli enti locali (D.lgs. n. 267/2000), laddove si rimarca il loro ruolo di "rappresentanza" delle rispettive "comunità" per curarne gli interessi e promuoverne lo sviluppo (art. 3, comma 2). E, assai di frequente, l'insieme dei membri delle comunità viene definito come "popolazione": concetto comprensivo sia degli abitanti con cittadinanza italiana, sia di quelli privi di cittadinanza[24].

---

[23] Le incertezze cui può dar luogo la sintassi del comma 4 dell'art. 9 del D. lgs. n. 286 del 1998 si superano seguendo diligentemente il criterio (indicato nell'art. 12 delle *disposizioni sulla legge in generale*, premesse al codice civile) di attribuire all'enunciato il *senso* "fatto palese dal significato *proprio* delle parole secondo la connessione di esse". Con riguardo, in particolare, alla locuzione "*quando* previsto dall'*ordinamento*", la congiunzione non può intendersi come un "se" o "a condizione che": altrimenti si priverebbe il testo di qualsiasi valore *innovativo*; essa plausibilmente si riferisce a processi in corso, non ancora compiuti, di produzione di normative volte a dare attuazione *effettiva* a un principio che – come si è sopra rilevato – la disposizione stessa (al di là delle ambiguità e confusioni che emergono nei lavori preparatori) ha già accolto in termini generali, *ma non generici* (evocando appunto il contenuto del "Capitolo *C*" della Convenzione di Strasburgo).

[24] Una tale interpretazione è stata accolta dal Consiglio di Stato in un recentissimo parere (Sez. II, 28 luglio 2004, n. 8007) reso alla Regione Emilia Romagna, che ha riconosciuto il potere dei comuni (nella fattispecie Forlì) di disciplinare autonomamente la partecipazione degli extracomunitari residenti alle elezioni degli organismi circoscrizionali. Così si esprime il Consiglio di Stato: "Il termine «popolazione», raccordato con il principio di «partecipazione popolare» in base al quale il precedente articolo 8 [del TU degli Enti locali] prevede che «i Comuni, anche su base di quartiere o di frazione promuovono organismi di partecipazione popolare all'amministrazione locale», implica chiaramente, nella sua onnicomprensività, che di essa fanno parte tutti i residenti, cittadini e non, ivi compresi cioè gli stranieri che, per ragioni di lavoro, vivono stabilmente nel territorio comunale e sono quindi pienamente legittimati, al pari dei cittadini, a far valere di fronte alle istituzioni le proprie particolari esigenze connesse con il loro radicamento nel territorio". Cosicché: "…nulla sembra impedire che gli statuti comunali prevedano il diritto di far valere la propria voce anche a favore di quella parte della popolazione costituita dagli stranieri stabilmente radicati nel territorio, limitatamente a quei particolari organi sub-comunali quali sono le circoscrizioni, istituite per offrire alla *popolazione tutta* idonei strumenti per realizzare una più stretta collaborazione e partecipazione nella gestione dei servizi di base di cui essa è destinataria".

Il parere si può leggere in: *www.interno.it/news/pages/2004/200410/news_000020039.htm.*

In precedenza nella giurisprudenza amministrativa si erano registrati casi di riconosci-

Costoro, poi, possono a pieno titolo rientrare anche nella categoria delle "minoranze" (senza aggettivazioni). Ad esse l'art. 6, comma 2, dello stesso Testo Unico promette "forme di garanzia" e di "partecipazione", riservate all'autonomia statutaria dell'ente. Ancora più puntualmente l'art. 8, comma 5, prescrive agli statuti di *promuovere* "forme di partecipazione alla vita politica locale dei cittadini dell'Unione europea *e degli stranieri regolarmente soggiornanti*".

Per questi ultimi la gran parte degli statuti ha previsto forme, per così dire, sostitutive di intervento meramente *consultivo* nella vita pubblica comunale: oltre all'ammissione dei residenti extracomunitari ai referendum (in quanto formalmente non deliberativi) sono state escogitate sedi di rappresentanza particolare *a latere* dei consigli comunali, come le "consulte" o l'integrazione degli stessi consigli comunali con *rappresentanti, dotati di voto consultivo,* delle varie comunità di stranieri presenti in loco.

Tra gli esempi più significativi merita ricordare le recenti elezioni *speciali* dei "consiglieri aggiunti", che si sono svolte a Roma il 28 marzo 2004[25], sulla base di una deliberazione del relativo Consiglio comunale[26].

Da molte parti si ritiene, però, che queste forme sostitutive o *palliative* siano ormai insufficienti; o addirittura si teme che esse possano rimarcare *differenze sociali ed etniche* che è opportuno rimuovere per perseguire l'obiettivo fondamentale, proprio dei comuni, di una piena integrazione (nei diritti e nei doveri) tra tutte le persone stabilmente residenti senza irragionevoli discriminazioni; le quali, tra l'altro, renderebbero più difficili e meno legittimate le politiche comunali.

mento della legittimità dell'attribuzione (ad opera di statuti comunali) anche agli stranieri residenti del diritto di voto nei referendum consultivi comunali (Cfr. T.A.R. Toscana, sez. I, 10 giugno 1998, n. 316, in *Foro amm.*, 1999, p. 450 ss.).

[25] Alle quali sono stati ammessi 33.000 stranieri residenti o domiciliati, che si sono registrati in apposite liste elettorali. Essi sono stati poi ripartiti in 36 sezioni. L'affluenza alle urne è stata pari al 57.32% degli iscritti (54.99% - Femmine 60.01%). Si veda: *http://servizi.comune.roma.it/elezioni/2004/consiglieriaggiunti/Affluenze.aspx* (pagina del sito del Comune di Roma), e F.Ama, *"Immigrati, un voto per pochi"*, in *La Stampa*, 30 marzo 2004.

[26] Delibera n. 190, adottata nella seduta del 14 ottobre 2003. In particolare essa ha fissato in quattro i rappresentanti degli stranieri nel Consiglio comunale. I quali, inoltre, sono stati chiamati ad eleggere un rappresentante nei consigli dei Municipi dove figurano residenti. All'iscrizione alle speciali liste elettorali, presso la sede di ciascun municipio, sono stati ammessi non solo gli stranieri *formalmente* residenti a Roma, ma anche quelli, pur residenti in altri comuni, che svolgessero attività di lavoro o di studio nella capitale. Per l'iscrizione nelle liste elettorali è stato sufficiente produrre un documento di riconoscimento e la fotocopia del permesso di soggiorno (anche in fase di rinnovo) o semplicemente del relativo atto di richiesta; per gli stranieri non anagraficamente residenti è stato richiesto il certificato di iscrizione a scuola o all'università, oppure una dichiarazione di assunzione da parte del datore di lavoro.

Ulteriori dettagli in: *www.meltingpot.org/archivio226.html.*

Proprio a una simile prospettiva si ispirano insistenti risoluzioni del Parlamento Europeo che, "al fine di garantire l'integrazione dei cittadini dei paesi terzi", invocano "l'adozione della direttiva sui residenti di lunga durata [per] creare una *cittadinanza civica*" che permetta loro "di beneficiare di uno status che preveda diritti e doveri di natura economica, sociale *e politica, incluso il diritto di voto per le elezioni municipali ed europee*"[27].

Tali decise affermazioni, ancorché di natura non normativa, sono assai importanti sia per l'istituzione che le ha prodotte (rappresentativa dei popoli dell'Unione); sia perché annoverano tra i "diritti fondamentali" della persona l'attribuzione del diritto di voto amministrativo ai cittadini extra-europei, residenti stabili in un comune dell'Europa; sia perché associano il diritto di voto locale a quello per il Parlamento Europeo; sia, infine, perché individuano in "tre anni" il tempo per definire la stabilità residenziale di lunga (cioè sufficiente) durata ai fini dell'integrazione politica degli immigrati extracomunitari nell'Unione Europea.

In questo contesto di valori fondamentali riconosciuti da una sempre più influente cultura giuridica ed istituzionale europea, è maturata l'iniziativa *autonoma* di alcuni comuni di prevedere nei propri statuti comunali *immediatamente*, senza l'attesa di ulteriori interventi o autorizzazioni legislative, il diritto degli stranieri stabilmente residenti ad esercitare i diritti elettorali in ambito locale.

Il caso più noto e recente è quello del Comune di Genova il cui Consiglio, il 27 luglio 2004, ha deliberato a larga maggioranza una modifica dello Statuto della città che *include* nell'elettorato attivo e passivo anche gli stranieri extracomunitari maggiorenni, legalmente residenti nel comune (in quanto in possesso di regolare permesso di soggiorno) da almeno due anni, *relativamente all'elezione dei consiglieri comunali* (i consigli circoscrizionali erano già aperti al voto degli immigrati)[28].

---

[27] Così nella risoluzione (processo verbale 19 giugno 2003) sulle *Comunicazioni della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo* in materia di politica comunitaria sull'immigrazione: Com (2001) 387- C5- 0337/2002 – 2002/2181 (Cos) e Com (2002) 703- C5- 0233/2003 – 2002/2181 (Cos).

La questione viene ripresa nella *Relazione sulla situazione dei diritti fondamentali nell'Unione europea nel 2002* (doc. A5-0281/2003, 21 agosto 2003) dove si ribadisce la necessità di "estendere il concetto di cittadinanza europea al di là del mero riferimento alla nazionalità degli Stati membri e consentire *ai residenti legali di lunga durata (tre anni) provenienti da paesi terzi* di partecipare alle elezioni locali, nonché alle elezioni per il Parlamento europeo". Gli stessi indirizzi sono stati poi confermati nella conseguente risoluzione del Parlamento Europeo (processo verbale 4 settembre 2003: P5_TA(2003)0376) e nell'ultima risoluzione *sulla comunicazione della Commissione su immigrazione, integrazione e occupazione* (processo verbale l5 gennaio 2204: P5_TAPROV(2004)0028-A5-0445/2003).

La documentazione citata è reperibile in: *www.primaonline.it/allegati/file123147543789-831.pdf*.

[28] L'elezione diretta del Sindaco rimane invece riservata alle persone maggiorenni, titolari

Non si tratta di un episodio isolato o clamoroso, in quanto da tempo è attivo un vasto "movimento" di autonomie locali (e regionali[29]) orientato nello stessa

della cittadinanza italiana. La modifica statutaria era stata preceduta da una deliberazione dello stesso Consiglio comunale di Genova che, il 16 settembre 2003, aveva approvato a maggioranza una risoluzione che impegnava appunto il Sindaco e i competenti organi consiliari ad "elaborare una proposta di modifica dello Statuto del Comune di Genova che [prevedesse] il diritto di voto e di elettorato passivo alle elezioni amministrative per i cittadini stranieri di provenienza extra UE o apolidi residenti nel territorio Comunale". Sulla vicenda e sulle conseguenti polemiche sulla stampa quotidiana, cfr.: IERVASI, *Il voto agli immigrati esiste: a Genova*, in *L'Unità,* 28 luglio 2004; PLEBE, *Il voto agli immigrati di Genova rilancia le polemiche sui diritti*, in *Il Secolo XIX*, 29 luglio 2004.

[29] La Giunta regionale dell'Emilia Romagna ha presentato nel 2003 al proprio Consiglio una proposta di legge (deliberazione n. 447, sostenuta dal parere favorevole della *Conferenza Regione-Autonomie Locali*) contenente "Norme per la integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati". Tra gli scopi: quello di "promuovere la partecipazione dei cittadini stranieri immigrati alla vita pubblica locale nell'*ambito delle istituzioni locali del proprio territorio*" (art.1, comma 4, lett. *m*); e, a tal fine, tra le varie forme considerate, emerge "l'estensione del diritto di voto degli immigrati"…, "*ove consentito*" (art.8, comma 1). Nel testo dello Statuto della stessa Regione (approvato dal Consiglio regionale in seconda deliberazione -n. 144-, il 14 settembre 2004) è stata inserita una formula programmatica dello stesso tenore; tra gli *obiettivi prioritari* ai quali "la Regione ispira la propria azione" è indicato "il godimento dei diritti sociali degli immigrati, degli stranieri profughi rifugiati ed apolidi, assicurando, nell'ambito delle facoltà che le sono costituzionalmente riconosciute, il diritto di voto degli immigrati residenti" (art.2, *lett. f*). E ancora nell'art. 15, comma 1, si ribadisce: "La Regione, nell'ambito delle facoltà che le sono costituzionalmente riconosciute, riconosce e garantisce a tutti coloro che risiedono in un Comune del territorio regionale i diritti di partecipazione contemplati nel presente titolo, ivi compreso il diritto di voto nei referendum e nelle altre forme di consultazione popolare".

Altre regioni hanno adottato formule meno impegnative. Nello statuto della Liguria (approvato dal Consiglio regionale in seconda deliberazione, il 28 settembre 2004) si afferma che: "La Regione, mediante apposite leggi, riconosce e promuove la partecipazione dei cittadini, *dei residenti* e dei soggetti sociali organizzati" (art. 6, comma 1).

Più esplicita, ma sempre programmatica, l'affermazione contenuta nell'art. 3, comma 6, dello Statuto della Toscana (approvato dal Consiglio regionale in seconda deliberazione, il 19 luglio 2004), dove è previsto che "la Regione promuove, nel rispetto dei principi costituzionali, il diritto di voto agli immigrati".

Contro formulazioni pur così prudenti il Governo ha presentato ricorso di legittimità costituzionale alla Corte costituzionale sostenendo la consueta tesi che "la norma appare in contrasto con il principio costituzionale enunciato nell'art. 48 Cost. – inerente ai rapporti politici – che riserva ai cittadini l'elettorato attivo e, finalisticamente, non rispettosa delle attribuzioni costituzionali dello Stato, essendo riservato al Parlamento nazionale il potere di revisione costituzionale." Oltre a ciò, la norma, "per quanto specificamente attiene alla legislazione elettorale concernente gli organi statali e degli enti locali, contrasta con le previsioni dell'art. 117, comma secondo lettere *f)* e *p)*, Cost. che attribuiscono allo Stato la potestà legislativa esclusiva nella relativa materia".

Il ricorso, per il profilo che qui interessa, è stato dichiarato inammissibile "per carenza di lesività" dalla Corte costituzionale con la sentenza 2 dicembre 2004, n. 372. Infatti essa ha rav-

direzione[30] che si richiama, in particolare, alla "Carta europea dei diritti dell'uomo nella città" (sottoscritta a Saint Denis il 18 maggio 2000 da 130 città europee). Il documento valuta sufficienti due anni di residenza nel comune ai fini dell'attribuzione del diritto di voto amministrativo alle persone maggiorenni di nazionalità straniera (art. 8, comma 2).

La pretesa di non pochi Comuni di regolamentare *unilateralmente*, per via statutaria, i diritti elettorali amministrativi degli immigrati si fonda certamente anche sul *maggior* risalto che l'autonomia degli enti locali assume nel riformato art. 114, comma 2, della Costituzione che riconosce espressamente la loro potestà statutaria … *"secondo i principi fissati dalla Costituzione"*, lasciando intendere che la legge non potrebbe comprimere irragionevolmente un tale potere di autoorganizzazione. Questa opinione (e giustificazione) è stata in più occasioni ribadita da alcuni autorevoli sindaci[31].

Non è allora irragionevole ritenere che nel nuovo quadro costituzionale la parola-concetto "ordinamento" (di cui al sopra citato comma 4 dell' art. 9 del D. lgs. n. 286 del 1998) non debba necessariamente coincidere con "legge generale" (dello Stato), ma possa richiamare fonti diverse prodotte dalle *autonomie* in cui si articola la Repubblica, *in rapporto alla specifica competenza* di ciascuna di regolare con una apprezzabile discrezionalità anche *questioni di convivenza*. Come si è già sottolineato, l'integrazione *sociale e politica* di *tutte* le persone residenti nei comuni, onde assicurare loro le migliori condizioni possibili per un dignitoso sviluppo umano, rientra certamente nei compiti degli enti locali. *Per questo aspetto* la rivendicazione dei comuni di procedere alla diretta *attuazione* nei propri

visato nell'enunciazione statutaria un "carattere non prescrittivo e non vincolante", in quanto, al pari di altre, esplicherebbe "una funzione, per così dire, di natura culturale o anche politica, ma certo non normativa"; cosicché esse "non comportano né alcuna violazione, né alcuna rivendicazione di competenze costituzionalmente attribuite allo Stato e neppure fondano esercizio di poteri regionali".

Per quanto riguarda la proposta di revisione dello Statuto della Sicilia cfr. sopra, nota 20.

Per una completa e aggiornata (quasi in tempo reale…) documentazione sull'*iter* dei nuovi statuti regionali cfr: *www.astrid-online.it/i-nuovi-st/Statuti-ap/*.

[30] Sono assai numerosi gli enti locali che hanno approvato delibere in favore del riconoscimento del diritto di voto amministrativo per i cittadini extracomunitari regolarmente residenti. Una ricognizione delle più significative iniziative ed esperienze è contenuta nel già citatato dossier predisposto dalla Camera dei deputati (cfr. nota 11).

[31] Cfr. l'intervista del Sindaco di Venezia, Paolo Costa (*La Repubblica*, 10 ottobre 2003) e, da ultimo, una analoga dichiarazione di Giuseppe Pericu: "*…Lo Statuto del Comune ha valore di legge* e quindi i nostri immigrati in regola possono benissimo eleggere il Consiglio comunale ed essere, naturalmente, eletti a loro volta" (*Pericu: il voto degli immigrati ora diventi una legge nazionale*, in *La Stampa*, 29 luglio 2004).

ambiti territoriali di un "principio-obiettivo" *già accolto* dal legislatore statale non appare affatto temeraria o, peggio, *eversiva*[32].

In ogni caso, le iniziative dei comuni hanno trovato pronta resistenza nel Ministero dell'Interno che, con una circolare (22 gennaio 2004, n.4)[33] del Dipartimento per gli Affari interni e territoriali della Direzione centrale dei servizi elettorali, ha censurato il ricorso allo strumento statutario per riconoscere il diritto di voto amministrativo (anche relativamente agli organi di decentramento comunale[34]) agli stranieri stabilmente residenti. Le motivazioni alla base dell'intervento ministeriale si riassumono nell'affermazione tradizionale del primato della *testualità* delle norme della Carta (artt. 48 e 51) e della legislazione elettorale[35]che ad esse si ricollega, senza alcuna attenzione per le aperture che una lettura storica, sistematica ed evolutiva del discorso costituzionale potrebbe sollecitare. L'ammissione al voto amministrativo dei cittadini comunitari *non italiani* residenti nel nostro Paese attraverso atti legislativi primari viene burocraticamente ricordata e sbrigativamente definita come "meccanismo derogatorio", non suscettibile di *ulteriori* estensioni[36].

5. Altre sono le ragioni *di sistema e di sostanza* che possono far dubitare della legittimità e dell'opportunità di una *frammentaria* disciplina, ad opera di singoli enti territoriali, dei diritti elettorali degli immigrati stabilmente e regolarmente residenti in Italia.

Si è innanzi cercato di dimostrare come tale principio (ed obiettivo) faccia *già*

---

[32] Come sostengono PRETI, *Genova, gli extracomunitari e quel diritto di voto affrettato,* in *Avanti*, 29 luglio 2004, e ARMAROLI, *Voto agli immigrati. Genova è fuori dalla Costituzione*, in *Il Giornale*, 31 luglio 2004.

[33] La circolare, a firma del Prefetto Luigi. Riccio, si legge in: *www.interno.it/news/pages/2004/200402/news_000019216.htm*.

[34] Ma in proposito – come si è sopra riferito nella nota 24 – è da registrarsi il diverso successivo parere del Consiglio di Stato.

[35] "La legislazione ordinaria, nel disciplinare i singoli procedimenti di consultazione popolare, ha dato attuazione al dettato costituzionale e, in particolare, il vigente testo unico delle leggi per la composizione e l'elezione degli organi delle Amministrazioni comunali, approvato con D.P.R. 16 maggio 1960, n. 570, all'art. 13, comma 1, stabilisce che «sono elettori i cittadini italiani iscritti nelle liste elettorali» …" (*loc. cit.*).

[36] "L'introduzione di ulteriori deroghe al principio costituzionale e legislativo che correla l'esercizio del diritto di voto, anche nelle consultazioni amministrative comunali, al possesso del requisito della cittadinanza italiana… non può che costituire oggetto di valutazioni e di scelte in sede politica, con conseguente necessità di operare le opportune modifiche al dettato costituzionale e alla legislazione ordinaria vigente" (*ivi*).

parte del nostro ordinamento in quanto *puntualmente* accolto dal legislatore statale nel D. lgs. n. 286 del 1998. Cosicché esso si indirizza a *tutti gli enti locali* e non soltanto a quelli politicamente o congiunturalmente disponibili all'adesione al principio medesimo. Peraltro si deve constatare come tale atto non contenga alcuna indicazione sulle modalità e sul tipo di organizzazione necessaria per consentire concretamente l'esercizio del diritto di voto amministrativo ai soggetti interessati. Si rende dunque indispensabile l'intervento integrativo di un'*ulteriore* disciplina di rango primario diretta a colmare la lacuna.

Che il ricorso ad altre fonti di diversa natura non sia legittimo, soprattutto per la loro *parzialità,* si può desumere facilmente dalla stessa Costituzione, dove all'art. 117, comma 2, come modificato nel 2001, si afferma la "legislazione esclusiva" dello Stato in materia di "condizione giuridica dei cittadini di Stati *non appartenenti* all'Unione europea" (lett. *a*) e di "immigrazione" (lett. *b*). Al riguardo alla legge statale è affidato anche il compito di disciplinare "forme di coordinamento tra Stato e regioni" (art. 118, comma 3)[37].

È difficilmente controvertibile che l'attribuzione dei diritti elettorali, anche se solo in ambito locale, rientri nello *status* di tale categoria di persone e dunque ricada nella sfera di competenza del legislatore statale anche per gli *aspetti modali* dell'esercizio del voto.

In effetti – come si è già accennato – una regolamentazione diffusa (o dispersa) e, per di più, *eventuale* di un diritto di convivenza da tutti qualificato come "fondamentale", ad opera di normatori decentrati, mancherebbe assai probabilmente della necessaria uniformità, imposta dall'art. 3 della Costituzione. Si pensi solo alla determinazione del requisito della *stabilità e durata* della residenza, che potrebbe sensibilmente variare da comune e comune, in assenza di un indi-

---

[37] La disposizione si ricollega al comma 2 dell'art 10 Cost., che stabilisce come "la condizione giuridica dello straniero" (in generale) debba essere regolata dalla *legge* (evidentemente dello stato) "in conformità delle *norme* e dei trattati internazionali". Con questo ampio richiamo agli ordinamenti sovranazionali, in tutte le loro possibili specificazioni, il Costituente ha inteso affermare che la legislazione sullo status degli stranieri si uniformi "*ai parametri vigenti* in materia nella comunità internazionale, in modo che nel trattamento [degli stranieri] l'Italia si adeguasse al *comportamento prevalente* nella vita di relazioni internazionali" (CASSESE A., *Commento all'art. 10*, in *Commentario alla Costituzione* – Art 1-12 (a cura di BRANCA), Bologna, 1975, p. 510). La Corte costituzionale (nella sent. n. 88 del 2003) ha, da parte sua, osservato che le riserve al legislatore statale contenute nel "nuovo" art. 117 della Costituzione costituiscono "un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto". Una simile puntualizzazione non può non valere anche per un settore così delicato e *sensibile* come la disciplina delle condizioni per l'esercizio dei diritti elettorali, sia pure *soltanto* in ambito locale, da parte dei cittadini extracomunitari stabilmente residenti nel nostro Paese.

rizzo univoco anche nelle fonti internazionali appena ricordate. Insomma, potrebbe sortirne una *inammissibile* disparità di situazioni e di trattamento che, tra l'altro, avrebbe ripercussioni non positive proprio sull'esigenza di integrazione sociale di *tutti i membri* delle comunità locali.

Oltre a ciò, spetterebbe sempre (e solo) al legislatore statale provvedere alle necessarie integrazioni del Testo Unico (D.P.R. n. 223 del 1967) sulla "disciplina dell'elettorato attivo e per la tenuta e la revisione delle liste elettorali", come è avvenuto con l'istituzione di *liste elettorali aggiunte* per i cittadini degli stati membri dell'Unione Europea che richiedono di partecipare alle elezioni per il rinnovo degli organi rappresentativi e di governo comunali (art. 1 del D. lgs. n. 196 del 1997).

Lo stesso legislatore statale nel suo *doveroso* intervento integrativo è comunque tenuto al rispetto della *propria* coerenza. Cosicché sarebbe difficilmente sostenibile sotto il profilo della *ragionevolezza* una disciplina regressiva rispetto ai contenuti già menzionati del "Capitolo *C*" della Convenzione di Strasburgo del 1992 (recepiti dal D. lgs. n. 286 del 1998): aumentando, ad esempio, la soglia *massima* dei cinque anni di residenza nello stato di accoglienza, ivi contemplata, per l'acquisizione del voto amministrativo, oppure escludendo il diritto all'eleggibilità[38]…

Si è già messo in risalto che nuove iniziative maturate in questi ultimi anni negli "spazi" della cultura giuridica ed istituzionale dell'Unione Europea sono manifestamente orientate *a facilitare e a non ritardare* oltre misura una completa integrazione civica e politica a livello locale dei cittadini non comunitari, immigrati stabilizzati.

Anche da questo punto di vista l'opinione, già confutata, che solo il legislatore costituzionale potrebbe por mano alla materia parrebbe *irragionevole*. La rinuncia ad affidarsi alle risorse della Costituzione, alla così felice capacità di espansione dei valori in essa contenuti nei confronti di situazioni non previste, né prevedibili al momento della sua elaborazione, comporterebbe una dilazione dei

---

[38] Le proposte di legge ordinaria in materia presentate alle Camere nella presente legislatura (XIV) assecondano tali indirizzi. In particolare, la durata della residenza *stabile e regolare* per l'acquisizione dei diritti elettorali in ambito locale è confermata in cinque anni nei progetti dell'on. PISAPIA (Camera, doc. n. 2409) e dei senn. MALABARBA e altri (Senato, doc. n. 2541). L'iniziativa dell'on. DILIBERTO e altri equipara la situazione degli stranieri titolari di permesso di soggiorno a quella dei cittadini dell'Unione Europea residenti nel nostro Paese (Camera, doc. n. 4327).

Numerose altre proposte di legge, che si possono considerare alternative e/o concorrenti rispetto alle precedenti, affrontano la questione prevedendo, in vario modo, modifiche alla legge n. 91 del 1992 per semplificare i procedimenti e ridurre i tempi per l'acquisto della cittadinanza italiana da parte degli immigrati.

tempi tale da enfatizzare inutilmente (e con danno all'immagine del nostro Paese nel consorzio europeo) contrapposizioni e sensibilità diverse, che potrebbero tranquillamente risolversi nella normale arena legislativa parlamentare.

Sotto un profilo sostanziale la ragionevolezza esorta ancora una volta a distinguere e a riflettere non solo sulle forme, ma anche sulla realtà delle cose e sugli interessi istituzionali *effettivamente coinvolti* dall'improcrastinabile *perfezionamento*[39] della disciplina sul voto *amministrativo-locale* degli stranieri residenti nel nostro Paese.

Agli organi di rappresentanza e di governo locale sono attribuite *solo* competenze e poteri amministrativi e non funzioni connesse all'esercizio della sovranità riservate dalla Costituzione in via esclusiva a Parlamento e Governo. Cosicché non può essere messo sullo stesso pieno il suffragio amministrativo e quello politico[40]; né è plausibile paventare il rischio di interferenze indirette di interessi stranieri negli affari italiani invocando il problema di una "doppia" irrisolta lealtà che potrebbe gravare sui cittadini stranieri. La comprovata stabilità residenziale si può considerare come una "cittadinanza di fatto" di livello locale, sufficiente a consentire *a tutti* di manifestare, attraverso una *piena* partecipazione elettorale, sincera *adesione* alla comunità in cui vivono e al cui sviluppo concorrono[41].

---

[39] Su cui insiste anche il CNEL nel suo parere sul *Documento programmatico triennale 2004/2006 sulla politica dell'immigrazione*, reso, il 25 marzo 2004, ai sensi dell'art. 3, comma 1 del D. lgs. n. 286 del 1998. Nel documento che accompagna il parere si richiede "un impegno esplicito del Governo e del Parlamento" volto "alla sollecita previsione legislativa nazionale, *in ogni caso,* per gli stessi cittadini immigrati sia del diritto di voto amministrativo, sia dell'ottenimento della cittadinanza italiana con requisiti di tempo, semplificazione e trasparenza di procedure, riconoscimento dello *jus loci,* analogamente a quanto avviene in altri Stati membri dell'Unione Europea" (*Pronunce*, n. 51, Roma 2004, p. 8-9).

[40] In tal senso chiaramente cfr., tra altri, LUCIANI, *op cit.*, p. 34, che recentemente ha ribadito il suo pensiero nel commento: *Per cosa votano gli stranieri*, in *La Stampa*, 9 ottobre 2003.

[41] In una simile prospettiva si veda la proposta di legge costituzionale (AC n. 4786, 4 marzo 2004) a firma dei deputati BRESSA e altri, rivolta a un aggiornamento del concetto di cittadinanza richiamato dall'art. 48 Cost., al quale dovrebbe essere premesso il seguente comma: "Sono cittadini coloro i quali partecipano *effettivamente* alla vita economica, sociale e politica del Paese e soddisfano i requisiti stabiliti dalla legge". Coincidente l'opinione di PIZZETTI F.G., *Elettori, quasi cittadini*, in *Il Regno*, 1998, p. 228 ss.